

# BFS-FACHBEITRAG

# 01/17

## Die Eingliederungshilfe im Fokus

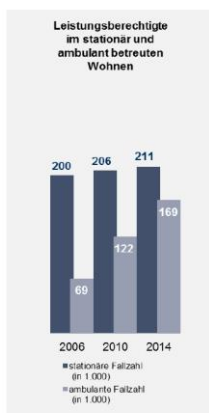
*Nurcan Karapolat, Bank für Sozialwirtschaft AG*

Die Behindertenpolitik in Deutschland ist im Umbruch. Dafür sind in der aktuellen Legislaturperiode einige wichtige Weichenstellungen erfolgt. Zu nennen sind insbesondere die Reform der Eingliederungshilfe (Bundesteilhabegesetz), die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes und schließlich die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe und die aktuelle Angebots- und Nachfragestruktur. Ziel ist es, unseren Lesern mit dem Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes einen fundierten Statusbericht, insbesondere in den Bereichen Wohnen und Beschäftigung, zu geben.

### Entwicklung der Markt- und Versorgungsstruktur

Zwischen den Jahren 2010 und 2015 ist die Anzahl der Leistungsempfänger der Eingliederungshilfe von rund 770.000 auf 883.000 (+ 14,8 Prozent) gewachsen. Dabei sind es insbesondere ambulante Angebotsformen, die sich einer immer größeren Nachfrage erfreut haben. So ist die Anzahl der Leistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen (u. a. Wohnen im ambulanten und häuslichen Umfeld, Werkstätten) im Zeitraum von 2010 bis 2015 von 332.504 auf 429.146 angestiegen (+ 29,1 Prozent). Demgegenüber ist bei der Anzahl der Leistungsempfänger in Einrichtungen (u. a. Heime, Wohngruppen) nur ein vergleichsweise geringer Zuwachs von 505.897 auf 549.381 (+ 8,6 Prozent) festzustellen.

Auch der Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) ist mit einer Zunahme der Leistungsempfänger zwischen den Jahren 2010 und 2015 von 252.644 auf 283.406 (+ 12,2 Prozent) ein wachsender. In dem durch die Sozialhilfe finanzierten Arbeitsbereich der Werkstätten stieg zwischen 2005 und 2010 die Zahl der Menschen in Werkstätten noch durchschnittlich um 3,5 Prozent pro Jahr. Dieser Anstieg hat sich seit 2012 jedoch abgeflacht. Zwischen 2012 und 2015 lag der jährliche Durchschnittswert noch bei 1,7 Prozent. Im Jahr 2015 wurden nur rund 3.000 bzw. 1,1 Prozent mehr Leistungsberechtigte als 2014 gezählt.



Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten im stationär und im ambulant betreuten Wohnen in dem Zeitraum 2006 bis 2014

Bei gesonderter Betrachtung der wohnbezogenen Leistungen der Eingliederungshilfe wird noch deutlicher, wie stark die Inanspruchnahme ambulanter Unterstützung in den letzten Jahren gestiegen ist. So ist die Anzahl der Leistungsberechtigten im stationär betreuten Wohnen in dem Zeitraum 2010 bis 2014 von rund 196.000 auf 211.000 um etwa 7,7 Prozent gestiegen. Im ambulant betreuten Wohnen lag das Wachstum der Leistungsberechtigten bei etwa 42,0 Prozent (von rund 119.000 auf 169.000). Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,8 Prozent im stationär betreuten und 9,3 Prozent im ambulant betreuten Wohnen. (Abbildung)

Die Inanspruchnahme von Leistungen für das ambulant betreute Wohnen und das begleitete Wohnen in Gastfamilien variiert zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften (der überörtlichen Sozialhilfeträger). So erhielten zum Jahresende 2014 im Durchschnitt in Deutschland zwar 2,1 Personen pro 1.000 Einwohner solche Leistungen, die Spannweite lag dabei aber zwischen 0,6 Personen pro 1.000 Einwohner in Rheinland-Pfalz und 7,6 Personen in Hamburg. Insgesamt lag der Dichtewert in den Stadtstaaten, den westlichen und einigen der nördlichen Bundesländer höher als in südlichen Teilen Deutschlands.

Stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe bezogen in demselben Zeitraum bundesdurchschnittlich rund 2,6 von 1.000 Einwohnern. Auch hier zeigen sich regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme. So variierten die Werte zwischen den Stadtstaaten (2,2 pro 1.000 Einwohner), den westlichen Flächenländern (2,5 pro 1.000 Einwohner) und den östlichen Flächenländern (3,1 pro 1.000 Einwohner). Der niedrigste Wert lag mit 1,7 Personen pro 1.000 Einwohner in Berlin, der höchste Wert wurde mit 4,3 pro 1.000 Einwohner in Sachsen-Anhalt realisiert.

Der Anteil der ambulanten Leistungen an der Gesamtsumme aus ambulanten und stationären Leistungen zum betreuten Wohnen betrug im Jahr 2014 im Bundesdurchschnitt 46 Prozent. Damit wohnte fast die Hälfte der Leistungsbezieher in der eigenen Wohnung. In Berlin, Hamburg und im Bereich des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) lag der Anteil bei über 60 Prozent. Mit weniger als 30 Prozent gehörten die Anteile von Rheinland-Pfalz, Niederbayern und der Oberpfalz zu den niedrigsten.

Die Gesamtstatistik der Freien Wohlfahrtspflege gibt einen näherungsweisen Überblick über die Angebotsstruktur der Eingliederungshilfe, da diese hauptsächlich durch freigemeinnützige Träger erbracht wird. Demnach wiesen die Wohlfahrtsverbände im Jahr 2012 insgesamt 6.432 stationäre Einrichtungen für psychisch

Kranke und behinderte Menschen sowie eine Betten- bzw. Platzkapazität in Höhe von circa 188.000 auf. Im Vergleich zur letzten Erhebung im Jahr 2008 ist die Zahl der Einrichtungen um 7,6 Prozent und die der Plätze um 3,6 Prozent gestiegen. Einrichtungen mit ambulant betreutem Wohnen sind in demselben Zeitraum von 1.188 auf 1.492 (+ 25,6 Prozent) angestiegen.

Anfang 2016 betrug die Anzahl der amtlich anerkannten Werkstätten im Bundesgebiet insgesamt 728. Damit hat sich die Zahl seit Anfang 2011 um neun Werkstätten erhöht. Allerdings gab es Anfang 2015 noch 730 Werkstätten. Somit ist die Anzahl der amtlich anerkannten Werkstätten unlängst erstmals leicht zurückgegangen.

## Öffentliche Ausgaben

Das Marktvolumen im Bereich der Eingliederungshilfe (nach 6. Kapitel SGB XII) ist im Zeitraum von 2010 bis 2015 deutlich gestiegen. So haben sich die Bruttoausgaben der öffentlichen Haushalte für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Daten des Statistischen Bundesamtes in diesem Zeitraum von 13,8 Milliarden Euro auf 17,0 Milliarden Euro erhöht (ca. + 23,1 Prozent). Damit fiel der größte Ausgabenposten (mit rund 56,2 Prozent) der gesamten Sozialhilfe auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Davon wurden rund 14,0 Milliarden Euro (81,9 Prozent) der Leistungen in Einrichtungen und rund 3,1 Milliarden Euro außerhalb von Einrichtungen erbracht.

Die Eingliederungshilfe umfasst neben den Leistungen, wie sie im SGB IX aufgeführt sind (Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben), weitere Leistungen im SGB XII wie etwa Hilfen für Schulbildung und für die berufliche Ausbildung. Der größte Kostenblock der Eingliederungshilfe ist die Unterstützung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, die auch die Leistungen für betreutes Wohnen beinhaltet. Rund 10,7 Milliarden Euro (62,9 Prozent) entfielen 2015 auf diese Hilfeart. Die Gesamtausgaben aller deutschen Sozialhilfeträger für WfbM-Leistungen betragen 2015 insgesamt 4,4 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Vorjahr waren das 165 Millionen Euro bzw. 3,9 Prozent mehr.

## Aktuelle Gesetzesreformen

Wesentliche Änderungen der Angebotsarchitektur könnte mittelfristig die Reform der Eingliederungshilfe mit sich bringen. Das ab 1. Januar 2017 in Kraft tretende Bundesteilhabegesetz verfolgt das Ziel, die Selbstbestimmung und das Wunsch- und Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen zu stärken. Die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung hat unter anderem zur Folge, dass die Charakterisierung von Leistungen der Eingliederungshilfe in ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen entfällt. Die damit von den Fachleistungen gesondert erbrachten Leistungen für Wohnraum (wie Miete und Heizung) sollen sich künftig an sozialhilferechtlichen Bedarfsätzen orientieren. Für stationäre Settings mit hohen baulichen Standards wird es dann insgesamt schwieriger, da die Kosten künftig als nicht mehr angemessen gelten könnten. Für die Finanzierung stationärer Wohnformen gibt es bis 2020 eine Übergangsfrist.

Hinzu kommt, dass die Leistungsträger künftig stärker die Durchsetzung von bestimmten Kriterien bezüglich Wirksamkeit und Qualität der Leistungen einfordern können. Vorgesehen ist neben der obligatorischen Leistungs- und Vergütungsvereinbarung zwischen Leistungs- und Einrichtungsträgern ein ausdrückliches Prüfrecht des Trägers. Dies wird neben den gestiegenen Anforderungen an die Zusammenarbeit mit anderen Leistungserbringern langfristig die Transparenz und den Wettbewerb unter den Anbietern erhöhen. Auch für die Werkstätten könnte es durch die Schaffung zusätzlicher Angebote im Bereich der Beschäftigung und die Öffnung für andere Leistungsanbieter zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck kommen.

Darüber hinausgehend enthält das Pflegestärkungsgesetz III weitere, die Eingliederungshilfe tangierende Regelungen, wie etwa zur Aufnahme des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs in das Sozialhilferecht sowie zur Abgrenzung zwischen den Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen für Pflege und für die Eingliederungshilfe. Eine weitreichende Änderung betrifft insbesondere die Ausweitung der pauschalen Abgeltung von Pflegeleistungen für stationäre Einrichtungen auf solche Räumlichkeiten, in denen der Zweck des Wohnens von Menschen mit Behinderungen und der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe im Vordergrund stehen und bei denen zusätzlich das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz Anwendung findet.

Künftig sollen demnach stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und Räumlichkeiten wie oben beschrieben dahingehend überprüft werden, ob die Versorgung durch den Leistungserbringer weitgehend der einer vollstationären Einrichtung entspricht. Bis zum 1. Juni 2019 wird der Spitzenverband Bund der Pflegekassen Richtlinien zur näheren Abgrenzung und Kriterien zur Prüfung vorlegen.

Betreffen könnte diese Neuregelung zum Beispiel ambulant betreute Wohngemeinschaften, bei denen der Leistungserbringer auch den Wohnraum bereitstellt. Nach Berechnungen der Bundesvereinigung Lebenshilfe könne dies den Pflegekassenzuschuss in entsprechenden Wohnsettings je nach Pflegegrad um 423 Euro bis 1.729 Euro monatlich reduzieren. Folglich könnten diese Wohnsettings unter finanziellen Gesichtspunkten an Attraktivität gegenüber anderen ambulant betreuten Wohnformen außerhalb des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes verlieren.

## Ausblick und Herausforderungen für Leistungsanbieter

In den nächsten Jahren ist im Bereich der Eingliederungshilfe mit einem weiteren stetigen Ausbau der Angebotsstrukturen zu rechnen. Dieses wird sich insbesondere auf die bereits in den letzten Jahren stark gewachsenen ambulanten Angebote fokussieren. Im stationären Bereich ist davon auszugehen, dass die schon begonnene Dezentralisierung bzw. Konversion von Komplexeinrichtungen langfristig weiter voranschreiten wird. Dabei ist auch, wie in einigen Bundesländern bereits geschehen, vereinzelt mit einem Abbau von stationären Wohnplätzen zu rechnen.

Nach einer Prognose der con\_sens GmbH wird ausgehend von dem Jahr 2012 ein Anstieg der Leistungsberechtigten im stationär betreuten Wohnen um 5,1 Prozent bis ins Jahr 2020 erwartet. Die Anzahl der Leistungsberechtigten im ambulant betreuten Wohnen hingegen soll in diesem Zeitraum um 61,5 Prozent wach-

sen. Insgesamt wird ein Gesamtanstieg der Zahl aller Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe von 23,9 Prozent prognostiziert.

Die Herausforderung für Leistungserbringer besteht darin, sich künftig strategisch so aufzustellen, dass angebotene Leistungen den individuellen Voraussetzungen und Unterstützungsbedarfen der Menschen mit Behinderungen angepasst werden. Die Leistungserbringer müssen demnach ihr Profil als Dienstleister schärfen und mit einer größeren Angebotsvielfalt aufwarten. Die Fragmentierung der Angebote in einzelne, frei wählbare Leistungsbestandteile würde eine personenzentrierte und damit stärker nachfrageorientierte Beanspruchbarkeit gewährleisten. Leistungen müssen, der Grundidee des Bundesteilhabegesetzes folgend, künftig zudem mehr Wahlfreiheit garantieren.

Der Bereich der Werkstätten wird durch die Öffnung für andere Leistungsanbieter nicht an Bedeutung verlieren, da Werkstätten eine Art geschützten Raum darstellen, in dem Teilhabeleistungen erbracht werden. Für Menschen mit Behinderungen, die die Anspruchsvoraussetzung für eine Werkstattbeschäftigung erfüllen, soll aus diesem Grunde auch ein Rückkehrrecht und ein entsprechender Aufnahmeanspruch in das SGB IX eingefügt werden, der ohne zeitliche Beschränkung gilt. Eine Verpflichtung des Trägers der Eingliederungshilfe, Leistungen zur Beschäftigung bei einem anderen Leistungsanbieter oder bei einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber (mittels eines Budgets für Arbeit) zu ermöglichen, besteht zudem nicht.

#### Autorin:

Nurcan Karapolat, Referentin Research, Kontakt: [n.karapolat@sozialbank.de](mailto:n.karapolat@sozialbank.de), Tel. 0221 / 97356-447

#### Quellen:

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege Gesamtstatistik 2012, Stand: 1. Januar 2012.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und con\_sens: Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2014.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, verschiedene Statistiken unter: [www.bagwfbm.de/category](http://www.bagwfbm.de/category).
- Statistisches Bundesamt: Genesis-Online Datenbank, verschiedene Statistiken.

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in der BFS-Info 01/2017.

**Impressum**

Bank für Sozialwirtschaft  
Aktiengesellschaft  
Wörthstraße 15 – 17  
50668 Köln

Registereintrag für den Sitz Köln  
Handelsregister des Amtsgerichts Köln  
Registernummer HRB 29259

Registereintrag für den Sitz Berlin  
Handelsregister des Amtsgerichts Berlin-Charlottenburg  
Registernummer: HRB 64059  
Umsatzsteuer-ID: DE 136634199

**Vorstand**

Prof. Dr. Harald Schmitz (Vorsitzender)  
Thomas Kahleis | Oliver Luckner

**Aufsichtsratsvorsitzender**

Dr. Matthias Berger

**Kontakt**

Telefon 0221 97356-0  
Telefax 0221 97356-219  
E-Mail bfs@sozialbank.de

**Aufsichtsbehörde**

Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)  
Sitz Bonn  
Graurheindorfer Straße 108  
53117 Bonn

Wir sind Mitglied im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken - BVR und der Sicherungseinrichtung angeschlossen.

**Haftung und Copyright**

Der vorliegende Bericht enthält Angaben, Analysen, Prognosen und Konzepte, die den Kunden zur unverbindlichen Information dienen. Es handelt sich hierbei um keine juristische oder sonstige Beratung und stellt kein Angebot jedweder Art dar. Eine Gewähr für die Richtigkeit und inhaltliche Vollständigkeit der Angaben kann von uns nicht übernommen werden.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung der Bank für Sozialwirtschaft AG unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.